

資料文件

二零零五年十一月一日

立法會保安事務委員會

梁國雄及其他人 對 香港特別行政區一案 終審法院的判決

目的

本文件旨在闡述梁國雄及其他人 對 香港特別行政區一案的背景，終審法院判決的影響，及未來路向。

背景

2. 二零零二年二月，有 30 多人在遮打花園聚集，然後遊行到灣仔警察總部。在遊行高峯時期，參與遊行的人數超過 90 人。上述行為涉嫌違反了《公安條例》(第 245 章)有關超過 30 人的公眾遊行須作事前通知的規定。警方向該批人士發出警告，指其沒有作事前通知，並請其給予通知，但遭拒絕。

3. 二零零二年五月，三名人士被控違反《公安條例》：一人被控舉行未經批准集會，兩人被控協助舉行未經批准集會。他們其後在二零零二年十一月被總裁判官裁定罪名成立，各簽保 500 元，守行為三個月。

4. 該三名人士在二零零二年十二月提出上訴，理由是《公安條例》有關須作事前通知的規定違憲。二零零四年十一月，上訴法庭駁回上訴。該三名人士遂向終審法院提出上訴。

5. 二零零五年七月八日，終審法院作出判決，駁回上訴。由司法機構擬備的判案書摘要，載於附件。

終審法院的判決

通知機制

6. 在這宗案件中，檢控及上訴的重點主要關乎通知機制。這個機制根據法例規定，擬在公路、大道或公園舉行而人數超過 30 人的公眾遊行，必須在遊行舉行前通知警務處處長(處長)，而法例賦予處長酌情權可以反對有關集會或對其附加條件，以限制和平集會的權利(下稱“酌情權”)。就此而言，終審法院知悉政府全面接受和平集會的權利同時意味政府有明確責任，須採取合理和適當措施，以確保合法舉行的集會及示威活動能和平進行。法庭申明作出通知的安排是有需要的，以便警方履行此明確責任。因此，終審法院認為作出通知的法定規定是合乎憲法的，並裁定《公安條例》第 14(1)、14(5)及 15(2)條局限處長以“公共秩序”(“public order”)為理由行使酌情權，以限制和平集會權利的標準原則，應予維持。終審法院亦注意到，事實上其他司法管轄區普遍都有法例規定，須在遊行舉行前通知有關當局。

“公共秩序”(“Public Order (Ordre Public)”)

7. 上訴人所持的其中一個理據是，法例賦予處長酌情權，以基於“公共秩序(public order (*ordre public*))”理由，就經已知會將會舉行的公眾遊行提出反對，或針對有關的遊行附加條件。上訴人指出這樣限制和平集會的權利的酌情權太廣泛和太含糊，並不符合憲法的要求。

8. 終審法院知悉在《公民權利和政治權利國際公約》(國際公約)中列明，公共秩序(“public order (*ordre public*)”)是限制和平集會權利的合理目的。終審法院接納“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)這個概念作為一個憲法準則。不過，對於在立法的層面上

使用這個概念，終審法院認為，處長在行使酌情權時有相當程度的彈性，這點固然重要，但《公安條例》第 14(1)、14(5)和 15(2)條賦予處長以“公共秩序”(“*public order (ordre public)*”)為理由限制和平集會權利所行使的酌情權，條文卻未有充分表明該酌情權的範圍。因此，終審法院裁定，處長以“公共秩序”(“*public order (ordre public)*”)為理由限制和平集會權利而行使的酌情權，並不符合“依法規定”的憲法要求。這個要求規定所有法律必須符合“清楚明確”的原則。對於上述未能符合憲法要求的情況，適當的解決方法是將“公共秩序”(“*public order*”)在法律與秩序上的涵義，與相關的法例條文中所指的“公共秩序”(“*public order (ordre public)*”)分開詮釋。在分開詮釋後，處長根據“公共秩序”(“*public order*”)在法律與秩序上的涵義，行使有關係文所賦予限制權利的酌情權，便合乎憲法。

9. 終審法院認為，上訴人被裁定罪名成立的罪行，與賦予處長在認為有合理需要維護“公共秩序(*public order (ordre public)*)”時就公眾遊行提出反對或施加條件的法定條文的酌情權之間，並無關係。因此，終審法院以四對一(常任法官包致金持異議)大比數駁回上訴，並維持原判。

常任法官包致金的異議判決

10. 常任法官包致金認為，處長在公眾集會及遊行舉行前獲得通知的權利，是合乎憲法的。不過，他認為此權利不應根據《公安條例》第 17A 條有關刑事懲處的部分執行。他又認為，處長對公眾集會及遊行事前加以限制的權力及相關的刑事懲處，是違憲的。因此，他認為，上訴應判得直。

11. 常任法官包致金在判決的意見屬少數意見，為法官宣判時所提出的附帶意見 (“*obiter dictum*”)而非判決理由 (“*ratio*”)

decidendi”)。換言之，其判詞大部分內容並不直接構成法庭判決的理據。其異議判決並非法庭的意見，故不屬此案的判決。

判決的影響和未來路向

12. 從上文可見，終審法院裁定將“公共秩序”(“public order”)與“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)分開詮釋後，法院所考慮有關《公安條例》的條文便符合憲法。因此，在不抵觸終審法院判決的情況下，《公安條例》可以並會繼續實施以達致下述目的：在利便遊行和集會自由的同時，維護公共秩序及其他公眾利益。

13. 關於將“公共秩序”(“public order”)與“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)分開詮釋，我們必須注意，自二零零五年七月八日終審法院作出判決後，就有關條文而言，該詞實際上已不再被引用。就這些條文而言，“公共秩序”(“public order (*ordre public*)”)一詞已根據法律與秩序上的涵義詮釋。政府當局會於稍後採取所需步驟，正式修訂《公安條例》的有關條文。

總結

14. 政府當局尊重終審法院的判決，該判決就如何處理公眾集會及遊行的通知，為警方提供了實用的指引。《公安條例》的有關條文，在保障和便利個人發表自由及和平集會的權利，與保障整體社會的廣泛利益兩者之間，取得適當平衡。我們會繼續致力保障《基本法》和《香港人權法案條例》所訂明香港市民享有的基本權利，警方亦會繼續依法處理公眾集會和遊行的通知。

保安局

香港警務處

律政司

二零零五年十月

[Chinese Translation – 中譯本]

終院刑事上訴 2005 年第 1 及 2 號

梁國雄及其他人

對

香港特別行政區

終審法院判案書摘要

本摘要由司法機構擬備，
並非判案書的一部分，亦沒有法律效力。

法院裁決

1. 終審法院以大比數駁回上訴，並維持原判；常任法官包致金則持異議。

終審法院首席法官李國能，常任法官陳兆愷，常任法官李義及非常任法官梅師賢爵士的判決

2. 和平集會的自由與言論的自由，都是基本人權，民主社會的基石，同時基於一定的理由被視為有基本的重要性。在民主社會裡，一切緊張局面的消弭和困難問題的解決，主要有賴各方能公開溝通對話。這樣，社會才可以廣開言路，百花齊放。這兩種自由可以讓市民宣泄內心的怨氣，以求糾正失誤。互相包容是一個多元文化社會的標記。有了這些自由，少數人的意見，即使不為他人所贊同，也有機會表達。遊行是表達意見的有效方法，亦是很普遍的現象。

3. <<公安條例>>(下稱“該條例”)中有關管限公眾遊行的規定僅屬有限，只管限在公路、大道或公園舉行而人數超過 30 人的遊行。

4. 和平集會的權利同時亦意味著政府有明確的責任，須採取合理和適當措施，以確保合法舉行的集會能和平進行。法例規定，擬在公路、大道或公園舉行而人數又超過 30 人的公眾遊行，必須在遊行舉行前通知警務處長，這樣的規定是合乎憲法的。事實上，世界各司法管轄區普遍都有這樣的法例，規定要在遊行舉行前通知有關當局。

5. 本案中所構成的罪行，就是在公眾遊行舉行前，未有遵照法例的規定通知警務處長，又不理會警方已發出的警告。

6. 本上訴案聆訊時，辯方所要質疑的要點是：法例賦與警務處長酌情權來限制和平集會的權利，以基於“公共秩序[public order (ordre public)]”理由，就經已知會將會舉行的公眾遊行提出反對，或針對有關的遊行附加條件(下稱“酌情權”)；這樣的酌情權太廣泛和太含糊，並不符合憲法的要求。

7. <<公民權利和政治權利國際公約>>(簡稱“國際公約”)適用於香港，通過<<人權法案>>在香港實施。國際公約訂下“公共秩序 [public order (ordre public)]”這個概念作為一個憲法準則。但這個概念並不明確，亦難以表達。除了含有“公眾秩序 [public order]”在法律與秩序上的涵義(即維持公眾秩序與防止擾亂公眾秩序)外，這個概念所包括的其他涵義並不能清楚列明。憲法準則通常都是經過一番深思熟慮後，用較為抽象的言辭

來表達。這些準則是大家所必須奉行的，這點是不容置疑的。終審法院曾以“公共秩序[public order (ordre public)]”這個概念作為憲法準則，並裁定這概念包括保障國旗及區旗這兩種合理權益。

8. “公共秩序 [public order (ordre public)]”這個概念，在憲法的層面上和在立法的層面上使用時，須有不同的考慮。這個概念從國際公約透過一個異乎尋常的方法，引入<<公安條例>>中，賦予警務處長酌情權以限制和平集會權利。在行使這個酌情權時警務處長有相當程度的彈性，這點當然非常重要。但是，<<公安條例>>第 14(1)，14(5)和 15(2)給予警務處長以“公共秩序 [public order (ordre public)]”為理由限制和平集會權利所行使的酌情權，條文卻未有充分表明該酌情權的範圍。這是由於這個源自國際公約的概念，把它作為行使這個酌情權的基礎，並不適當。因此，警務處長以“公共秩序[public order (ordre public)]”為理由限制和平集會權利而行使的酌情權，並未能符合“由法律規定”這個憲法要求。這個要求規定所有法律必須要符合“清楚明確”這個原則。

9. “公眾秩序[public order]”在法律與秩序上的涵義是維持公眾秩序與防止擾亂公眾秩序，這是相當確實的。對於上述未能符合憲法要求的情況，適當的解決方法是，將“公眾秩序 [public order]”在法律與秩序上的涵義與相關的法例條文中所指的“公共秩序[public order (ordre public)]”分隔開來詮釋。

10. 經分隔開來詮釋後，警務處長行使的酌情權，根據“公

眾秩序[public order]”在法律與秩序上的涵義而言，便合乎憲法了。它正正符合(i)“由法律規定”的憲法要求，以及(ii)“是民主社會所必需的”的憲法要求，並達致相關的憲法上之合理目的。

11. 有一點須予強調的是，在法律上，警務處長在行使法例所賦與他的酌情權以限制和平集會權利時，必須引用“相稱性”這個原則作為標準。他必須考慮所擬作出的限制，是否有合理理據可以認定跟一個或多個法定的合理目的有關聯，以及是否沒有超越為達致上述目的而必需設定的限制。因此，警務處長這個酌情權並不是可以任意行使，反而是很受局限。採用這個標準原則以保障基本人權，是國際所公認的適當做法。法律規定在這種情況下採用這個“相稱性”標準原則，就是要確保和平集會這個基本人權完全得到保障，不受任何不當的限制。

終審法院常任法官包致金的異議判決

12. 常任法官包致金認為，警務處長對公共集會和遊行有權事前獲得通知，這做法是合乎憲法的。這個權利有幾個不同行使的方式，在常任法官包致金判詞中有所闡述；但並不是靠<<公安條例>>第 17A 條有關刑事懲處的部份來執行。常任法官包致金認為，警務處長對公共集會和遊行事前加以限制的權力，是有違憲法的。由於這些權力是違憲的，所以有關的刑事懲處，同樣亦是違憲的。因此，常任法官包致金認為上訴應判得直，原判應予推翻，而簽保守行為的判令亦應擱置，原因是用作將上訴人等定罪的懲處條文，是違反憲法的。